



Utrikesförvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har vid sammanträde den 16 oktober 2007 beslutat att bereda utrikesutskottet tillfälle att yttra sig över budgetpropositionen 2007/08:1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse jämte eventuella motioner. Utrikesutskottet väljer att i det följande lämna synpunkter på anslag 90:5 Regeringskansliet m.m., samt på motionerna 2007/08:K404 (s) yrkande 6, 2007/08:Fi277 (s) yrkande 24 och 2007/08:K219 (kd), allt i de delar som rör utrikesförvaltningen.

Därutöver yttrar sig utrikesutskottet över motionerna 2007/08:Ju210 (mp) yrkande 1, 2007/08:Ju400 (s) yrkande 1, 2007/08:U211 (s), 2007/08:U239 (s), 2007/08:U240 (s), 2007/08:U251 (v) yrkande 1, 2007/08:U253 (s) yrkandena 1 och 2, 2007/08:U258 (kd), 2007/08:U267 (s), 2007/08:U275 (kd), 2007/08:U301 (m), 2007/08:U305 (fp), 2007/08:U319 (kd) yrkande 2, 2007/08:U321 (m), 2007/08:U347 (s) yrkande 2 samt 2007/08:U350 (s) yrkande 24 vilka överlämnas med detta yttrande under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande.

Kabinettssekreterare Frank Belfrage med medarbetare lämnade inför utrikesutskottet den 27 september 2007 respektive den 1 november 2007 föredragningar om frågor rörande utlandsmyndigheterna. Utskottet har också från medborgare i Kaliningradregionen erhållit en opinionsyttring till stöd för det svenska generalkonsulatet i Kaliningrad.

Propositionen

Utrikesrepresentationen bestod i december 2006 av 105 utlandsmyndigheter, varav 87 ambassader, 12 konsulat samt 6 representationer och delegationer. Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga stater i världen. I nästan hälften av de 192 länder som är medlemmar i FN finns en svensk ambassad. Sverige har också närmare 400 honorärkonsulat.

Förändringar i omvärlden och i politikens inriktning, liksom kraven på en effektiv användning av resurser, föranleder anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen. Den landfokusering av det bilaterala biståndet som nu inleds kommer också att medföra förändringar i utrikesrepresentationen.

Avveckling pågår av utlandsmyndigheterna i Abidjan (Elfenbenskusten) och Windhoek (Namibia). Ytterligare neddragningar och effektiviseringar planeras för att ge utrymme för nya insatser.

I propositionen redovisas att UD:s policy- och metodkompetens inom det internationella utvecklingssamarbetet avses att stärkas fr.o.m. 2008. En omfördelning av ansvar och resurser mellan UD och Sida genomförs inom några specifika områden. Regeringen har tidigare beslutat att flytta det administrativa ansvaret för utlandsmyndigheter med betydande utvecklingssamarbete från Sida till UD. Som en konsekvens av beslutet föreslås anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. öka med 16 447 000 kr samtidigt som anslaget 8:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete under utgiftsområde 7 minskas.

I tilläggsbudget avser regeringen att återkomma om budgeteffekterna för 2008 och framåt av den från den 1 januari 2007 gällande nya skattelagstiftningen för statligt anställda under utlandsstationering.

Utlandsmyndigheternas arbete med migrationsfrågor har, enligt propositionen, ökat kraftigt eftersom alltfler ansöker om uppehållstillstånd och viseringar. Regeringen anser att särskilt belastade myndigheter tillfälligt bör förstärkas med fler utsända och lokalanställda för att upprätthålla verksamheten på en tillfredsställande nivå. Anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. föreslås mot denna bakgrund ökas med 30 miljoner kronor under 2008.

Mot bakgrund av biståndets roll i den svenska utrikespolitiken och som en konsekvens av landfokuseringen avser regeringen att inrätta några nya utlandsmyndigheter som blir kostsamma på grund av säkerhetsläget. Finansieringen bör delvis ske inom biståndsramen. I propositionen föreslås att 58 miljoner kronor överförs från utgiftsområde 7 anslaget 8:1 Biståndsverksamhet till anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m.

Med anledning av ändringar 2005 i passlagen (1978:302) till följd av propositionen Ökad säkerhet i pass m.m. (prop. 2004/05:119), ska pass förse med biometrisk uppgifter. Till detta kommer genomförandet av ett gemensamt europeiskt system för viseringsinformation (VIS), som beräknas starta under 2009. Sammantaget innebär detta ökade kostnader för utrikesförvaltningen. Anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. föreslås därför öka 2008 med 3 miljoner kronor. Ökningen finansieras genom ökade avgiftsinräkningar.

Utskottet

Motionerna

Utrikesförvaltningens organisation m.m.

Socialdemokraterna anser i *partimotion 2007/08:Fi277 (s) yrkande 24* och *kommittémotion 2007/08:K404 (s) yrkande 6* att det kan vara rimligt att lägga ned vissa representationer samtidigt som det finns behov av att andra kommer till, exempelvis i Minsk. Socialdemokraterna anser det inte heller möjligt att lägga ned alla beskickningar runt södra Östersjön utan att det får stor negativ inverkan på redan väletablerade och viktiga relationer. Enligt Socialdemokraterna behöver Utrikesdepartementet finna andra sätt att effektivisera sitt arbete och finna synergier mellan olika ansvarsområden än att dra ned på antalet utlandsrepresentationer.

Socialdemokraterna lyfter också i *kommittémotion 2007/08:U347 (s) yrkande 2* fram utlandsrepresentationen runt Östersjön och betonar Kaliningrad.

I *kommittémotion 2007/08:U350 (s) yrkande 24* argumenterar Socialdemokraterna för att Sveriges diplomatiska representation i Mellanöstern ska stärkas.

I den *enskilda motionen 2007/08:U239 (s)* begär motionären att möjligheterna att öppna en svensk representation i Erbil prövas.

Även motionären bakom den *enskilda motionen 2007/08:U305 (fp)* anser att den svenska ambassaden i Bagdad så snart som möjligt ska öppnas på nytt.

Motionären bakom den *enskilda motionen 2007/08:U321 (m)* anser att Sveriges representation för Libanon bör flyttas från Damaskus till Nicosia.

I den *enskilda motionen 2007/08:K219 (kd)* begärs att Sveriges ambassad i Israel omlokaliseras från Tel Aviv till västra Jerusalem.

I en *enskild motion 2007/08:U240 (s)* argumenterar motionären för att möjligheterna att öppna en svensk representation i Somalia bör prövas.

I en *enskild motion 2007/08:U253 (s)* argumenterar motionären dels (*yrkande 1*) för att strategin för utlandsrepresentationen bör anpassas till en förändrad värld och ett förändrat Sverige, dels (*yrkande 2*) för att den svenska utlandsrepresentationen ska moderniseras.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2007/08:U301 (m)* anser att det finns ett behov av ökat samarbete mellan de nordiska länderna kring lokaler och ansvarsområden.

Motionärerna bakom den *enskilda motionen 2007/08:U319 (kd) yrkande 2* anser att Utrikesdepartementet bör ta ansvar för att uppmuntra fler svenska företag att agera mer etiskt och socialt medvetet genom ökat stöd åt Globalt Ansvar.

Jämställdhets- och genderfrågor samt trafficking

Vänsterpartiet begär i *partimotion 2007/08:U251 (v) yrkande 1* att kompetensen höjs och att jämställdhetshandläggare placeras på samtliga ambassader och biståndskontor.

Också motionären bakom den *enskilda motionen 2007/08:U267 (s)* anser att genderhandläggare behövs på svenska ambassader.

I den *enskilda motionen 2007/08:Ju400 (s)* argumenterar motionären för att man vid samtliga svenska ambassader i världen och i samarbete med svensk polis inrättar s.k. hotlines till vilka anmälningar och tips om brott kan lämnas.

Också motionärerna bakom den *enskilda motionen 2007/08:Ju210 (mp) yrkande 1* anser att anmälmöjligheterna, genom t.ex. hotlines, bör ökas vid samtliga svenska ambassader.

Motionären bakom den *enskilda motionen 2007/08:U211 (s)* anser att riktlinjer bör tas fram så att ambassaderna ska kunna arbeta i förebyggande syfte mot trafficking.

Religion och religionsfrihet

I en *enskild motion 2007/08:U258 (kd)* framför motionären förslag om en ambassadör med uppgift att ansvara för internationell religionsfrihet.

I den *enskilda motionen 2007/08:U275 (kd)* uppmärksammar motionären hur svenska kyrkan i S:t Petersburg ska kunna utnyttjas som gudtjänstlokal.

Överväganden

Motionärerna bakom flera av de här aktuella motionerna tar upp frågor som rör *utrikesförvaltningens organisation, utbildning av utrikesförvaltningens personal, handläggningsordning m.m.* Det rör sig i dessa fall om frågor där beslutskompetens finns hos regeringen eller hos regeringen underlydande myndigheter. Enligt utskottets mening ankommer det mot denna bakgrund inte på riksdagen att göra tillkännagivanden enligt motionärernas förslag i frågor om t.ex. *genderhandläggare på Sveriges ambassader*, inrättandet av en specifik ambassadörstjänst inom Utrikesdepartementet med ansvar för *internationell religionsfrihet*, samt *frågor om handläggningsordningen för anmälningar och tips om brott*.

Med anledning av de motionsvis framförda förslagen om *översyn och modernisering m.m. av den svenska representationen utomlands, upprättande av konsulat m.m.* får utskottet konstatera att en utredning om denna typ av frågor gjorts och att resultaten av denna presenterats för, och diskuterats med, utskottet. Därutöver äger en årlig dialog i hithörande frågor rum mellan utskottet och regeringen. Även om det är regeringen som fat-

tar beslut i dylika frågor är engagemanget kring utlandsrepresentationerna viktigt ur prioriteringshänseende. Utskottet anser att det är viktigt för landet med en bredast möjliga närvaro ute i världen.

Utskottet har vid beredningen av detta yttrande tagit del av Europeiska kommissionens meddelande om utveckling och konsolidering av tjänsten för yttre representation (KOM/2007/206), i vilket kommissionen redovisar utgångspunkter för vilka enheter som bör ingå i nätet av delegationer och representationer.

Som framgår av både propositionen och motioner ställer förändringar i omvärlden och i politikens inriktning, liksom önskvärdheten av en effektiv användning av resurser, krav på anpassningar i den svenska utrikesrepresentationen. Den landfokusering av det bilaterala biståndet som inletts kan också motivera förändringar i utrikesrepresentationen.

I en motion lyfts frågor om ökat *samarbete mellan de nordiska länderna* kring lokaler och ansvarsområden fram. Utskottet konstaterar att samlokalisering och samarbete mellan Sverige och ett eller flera nordiska länder redan i dag sker på ett flertal orter. Det mest kända exemplet är Berlin men det gäller också i Bratislava, Nicosia och Ljubljana. Samarbetet syftar i många fall längre än till samlokalisering. Sverige och Finland har t.ex. i Bratislava ett gemensamt kontor för konsulära ärenden och utlänningsärenden. Enligt vad utskottet kunnat inhämta pågår diskussioner om ytterligare nordiska fastighetsprojekt. Utskottet kan således förutsätta att denna form av samlokalisering och samarbete beaktas när så är motiverat.

Människohandel (s.k. *trafficking*) är ett allvarligt brott och det är nödvändigt med ett gemensamt agerande för att komma till rätta med handeln med människor. Inom hela Regeringskansliet, till vilket utrikesrepresentationen hör, pågår ett intensivt arbete med olika åtgärder mot människohandel.

Den *svenska kyrkan i S:t Petersburg* uppmärksammas i en motion. Utskottet konstaterar att intresset för Sverige är omfattande i S:t Petersburg och nordvästra Ryssland. Ett kultur- och informationscentrum skulle kunna fungera som en ytterligare brobyggare mellan Sverige och Ryssland. Både den tidigare och nuvarande regeringen har sedan flera år tillbaka arbetat för att S:ta Katarina kyrka i S:t Petersburg ska upplåtas för verksamhet kopplad till Sverige. Avsikten har hela tiden varit att den svenska församlingen i S:t Petersburg ska kunna använda en del av byggnaden samtidigt som ett informations- och kulturcentrum inrättas i den andra delen. Utskottet har inhämtat att församlingen i dag har förutsättningar att bedriva verksamhet i kyrkan. Inrättandet av ett centrum förutsätter en överenskomelse med dels ryska myndigheter, dels St:a Katarina församling.

Enligt utskottets mening bör regeringens förslag i proposition 2007/08:1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse om anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m. bifallas. Motionerna 2007/08:Fi277 (s) yrkande 24, 2007/08:K404 (s)

yrkande 6, 2007/08:U347 (s) yrkande 2, 2007/08:U350 (s) yrkande 24, 2007/08:U239 (s), 2007/08:U305 (fp), 2007/08:U321 (m), 2007/08:K219 (kd), 2007/08:U240 (s), 2007/08:U253 (s) yrkandena 1 och 2, 2007/08:U301 (m), 2007/08:U319 (kd) yrkande 2, 2007/08:U251 (v) yrkande 1, 2007/08:U267 (s), 2007/08:Ju210 (mp) yrkande 1, 2007/08:Ju400 (s), 2007/08:U211 (s), 2007/08:U258 (kd) samt 2007/08:U275 (kd) bör samtliga avstyrkas.

Stockholm den 13 november 2007

På utrikesutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Urban Ahlin (s), Gustav Blix (m), Veronica Palm (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kerstin Lundgren (c), Carina Hägg (s), Birgitta Ohlsson (fp), Kent Härstedt (s), Walburga Habsburg Douglas (m), Kenneth G Forslund (s), Hans Linde (v), Holger Gustafsson (kd), Bodil Ceballos (mp), Mats Sander (m), Olle Thorell (s) och Lars Lindén (kd).

Avvikande mening

Jämställdhets- och genderfrågor samt trafficking (v)

Hans Linde (v) anför:

Vi lever inte i en jämställd värld. Maktordningen mellan män och kvinnor präglar politik och samhällsliv världen över. Inom utrikespolitik, liksom inom alla andra delar av samhället, är mannen norm medan kvinnan är undantag. Generella beskrivningar av världen utgår alltför ofta från mäns erfarenheter och mäns behov, medan kvinnors erfarenheter och behov osynliggörs eller beskrivs som särintressen.

Vänsterpartiet vill se en feministisk utrikespolitik som syftar till att synliggöra hur utrikespolitikens alla delar påverkar män och kvinnor på olika sätt och som syftar till att i grunden riva ned könsmaktsstrukturerna.

Kunskap krävs dels för att kunna analysera maktordningen mellan män och kvinnor och de olika uttryck den tar sig i olika delar av världen, dels för att kunna utveckla verktyg för att bryta denna ordning.

Inom utrikesförvaltningen och på de svenska ambassaderna skrivs bl.a. årliga rapporter om situationen rörande de mänskliga rättigheterna och underlag arbetas fram för samarbetsstrategier inom utvecklingssamarbetet. Enligt Vänsterpartiets uppfattning är det viktigt att det i dessa finns med en tydlig analys utifrån ett könsmaktsperspektiv. För att detta ska vara möjligt behöver kompetensen höjas, och alla ambassader och biståndskontor behöver ha jämställdhetshandläggare. Mot bakgrund av det anförda anser Vänsterpartiet att motion 2007/08:U251 (v) yrkande 1 bör tillstyrkas.

Särskilda yttranden

1. Utrikesförvaltningens organisation m.m. (s)

Urban Ahlin (s), Veronica Palm (s), Carina Hägg (s), Kent Härstedt (s), Kenneth G Forslund (s) och Olle Thorell (s) anför:

I en tid då världen blir alltmer globaliserad och utbytet mellan länder och regioner får allt större betydelse är goda relationer till andra länder och internationella organisationer viktiga.

En avgörande del i skapandet och upprätthållandet av relationer är de svenska utrikesrepresentationerna i form av ambassader och konsulat. Det är viktigt att Sverige har en hög närvaro på strategiska platser runtom i världen.

Därför är det oroande att regeringen nu avser att genomföra en mycket stor neddragning av antalet utrikesrepresentationer. Det rimmar dessutom illa med de ambitioner som regeringspartierna tidigare uttalat under sin tid i opposition.

Vilka platser och hur många platser som ska stängas har förändrats under den senaste tiden. Den kritik som Socialdemokraterna har riktat mot planerna på att stänga representationen i Kaliningrad har delvis hörsammats av regeringen. I stället för en stängning blir det nu en kraftig omorganisation och neddragning.

Denna kraftiga neddragning i Kaliningrad skulle kunna undvikas genom att starta ett nära samarbete med svenska företag och organisationer som har visat intresse för att ta en aktiv del i en framtidsinriktad svensk representation i Kaliningrad.

De neddragningar som planeras ska ske mycket fort. Samtidigt planeras nya och återöppnande av representationer i till t.ex. Kabul och Bagdad där säkerhetsläget gör att de framtida kostnaderna vare sig kan överblickas eller beräknas.

Med tanke på de mycket lösa beräkningsgrunderna ter sig processen alltför osäker. Det går inte att avgöra om det är de riktiga nedskärningarna som görs och om de görs i riktig omfattning. Det går heller inte att avgöra om de planerade öppningarna över huvud taget är säkerhetsmässigt genomförbara till rimliga kostnader.

2. Utrikesförvaltningens organisation m.m. (v)

Hans Linde (v) anför:

Sveriges representation i utlandet är i grunden en fråga som beslutas av regeringen, inte av riksdagen. Det finns dock en möjlighet för riksdagen att inom budgetprocessen (exempelvis genom anslagsvillkor) tydliggöra hur medlen för utlandsrepresentationen – inom ramen för utgiftsområde 1

och anslaget 90:5 Regeringskansliet – ska användas. Vänsterpartiet vill därför i detta sammanhang utnyttja möjligheten att deklarerat partiets ståndpunkt rörande den av regeringen planerade omläggningen av Sveriges ambassader och konsulat.

Vänsterpartiet är inte principiellt motståndare till att utlandsrepresentationer öppnas eller stängs, det är naturligt att det sker en kontinuerlig översyn av var det bedöms vara mest prioriterat att vara närvarande. Vi motsätter oss därför inte flera av de förändringar som planeras.

Regeringens omläggning sker dock inte i ett politiskt vakuum, den är starkt kopplad till en omläggning av svensk utrikespolitik som redan inleddes under den tidigare socialdemokratiska regeringen, bort från en självständig svensk utrikespolitik till allt tydligare band till USA, det som brukar kallas ”den transatlantiska länken”. Detta är en utveckling som Vänsterpartiet starkt motsätter sig, och därför är vi också starkt kritiska till flera av de föreslagna förändringarna.

Vänsterpartiet är kritiskt till att regeringen väljer att stänga ambassaderna i Managua (Nicaragua), Luanda (Angola) och Gaborone (Botswana). Dessa tre ambassader är tydliga symboler för Sveriges självständiga röst i världen, som Vänsterpartiet vill värna. Sverige har haft ett omfattande utvecklingssamarbete med Nicaragua sedan 1979. Under inbördeskriget under 1980-talet var Sverige närvarande när många andra europeiska länder valde att lämna landet. Sverige har under decennierna byggt upp ett förtroendekapital i landet som möjliggjort ett betydande inflytande för oss. Diplomatiska förbindelser med Angola inleddes 1976 och ambassaden i Botswana öppnades 1972: då var dessa två länder gränsstater i kampen mot apartheid. Sveriges engagemang för Angolas frihet och mot apartheid har gett oss i en stark position i regionen. I Gaborone ligger dessutom högkvarteret för SADC, som vuxit i betydelse som aktör i södra Afrika under de senaste åren. När nu regeringen säger sig vilja prioritera Afrika är det svårt att förstå logiken bakom dessa avvecklingar som kommer att innebära en försvagad svensk närvaro i södra Afrika, ett område som under decennier varit centralt i svensk bistånds- och utrikespolitik. Sverige har kunnat spela en positiv roll under decennier i Nicaragua, Angola och Botswana. Vänsterpartiet ser att vi även i fortsättningen skulle kunna spela en positiv roll i dessa länder, inte minst i frågor rörande jämställdhet.

Vänsterpartiet motsätter sig att Sverige i dagsläget åter bemannar och öppnar ambassaden i Irak (Bagdad) och uppgraderar sektionskontoret för bistånd till ambassad i Afghanistan (Kabul). Vi var motståndare till de USA-ledda anfallskrigen mot dessa länder och är motståndare till den militära okupation som blev krigens resultat. Regimerna har inte tillkommit under demokratiska former, och de är starkt beroende av okupationsmakten USA för sin överlevnad. Vänsterpartiet anser därför att dessa inte är att

betrakta som legitima. Att i dagsläget öppna ambassader i dessa länder kan inte ses som något annat än ett stöd till USA:s ockupationer och ett försök att ge legitimitet till två regimer som saknar det.

Vänsterpartiet motsätter sig även att Sveriges delegation vid Nato i Bryssel uppgraderas, eftersom vi ser detta som ytterligare ett steg bort från en alliansfrihet vi vill slå vakt om.

3. Utrikesförvaltningens organisation m.m. (mp)

Bodil Ceballos (mp) anför:

Med anledning av regeringens aviserade nedläggningar av ett stort antal svenska beskickningar i utlandet vill jag göra följande förtydligande.

I en globaliserad värld är det viktigare än någonsin att Sverige är representerat med ambassader och konsulat. Ambassaderna och konsulaten är Sveriges ansikte utåt och är en knutpunkt för svenska företag och organisationer som verkar i vår omvärld. Regeringen vill stänga ambassaderna i Angola, Botswana och Nicaragua. I ett enda slag riskerar man att förlora det goda rykte Sverige under årtionden byggt upp i dessa länder. Detta hänger naturligtvis ihop med att regeringen har lagt om biståndspolitiken och att ett stort antal länder i Afrika, Asien och Latinamerika i framtiden kommer att bli utan bistånd. Denna omläggning av biståndspolitiken skedde i en väldigt sluten process, och Miljöpartiet har tidigare kritiserat regeringen för frånvaron av dialog med berörda parter. Framför allt har Miljöpartiet kritiserat regeringen för att den inte förde någon dialog med de berörda länderna. De länder som nu har fått besked om att biståndet kommer att upphöra fick ingenting veta förrän beslutet var fattat. Miljöpartiet menar att det är olyckligt att länderna på så kort tid dels har fått veta att de blir utan bistånd, dels har fått en signal om att de anses så pass oviktiga ur svensk synpunkt att svenska beskickningar samtidigt läggs ned.

Enligt Miljöpartiets bedömning ger regeringen också mer biståndspengar till Europa än till t.ex. Asien. Det måste vara en felaktig prioritering, framför allt om fattigdomsbekämpning ska vara regeringens fokus i utvecklings-samarbetet. EU:s integration borde vara en uppgift för EU och ska därför betalas av EU. Samtidigt som vi stänger ett antal beskickningar vill man öppna nya ambassader i andra delar av världen. Det kostar pengar att lägga ned ambassader men också att öppna nya. Därför verkar det underligt att besparingar uppges vara motivet för neddragningarna. Miljöpartiet vill varna för en utveckling där detta är början på en EU-anpassning där fler svenska ambassader kommer att läggas ned i takt med att EU i framtiden utvecklar en än mer gemensam utrikespolitik och kanske också etablerar egna gemensamma EU-ambassader i vår omvärld. De förändringar som regeringen planerar att genomföra får inte bli ytterligare ett led i en redan alltför långt gången anpassning till EU.